

Entreprise nationale, transition énergétique et innovation territoriale en montagne française

AUTEURS

Nacima BARON, Université Paris Est (France)

Claude CRAMPES, Toulouse School of Economics (France)

Xavier URSAT, EDF (France)

RÉSUMÉ

La communication interroge les conditions socio-politiques de la transition énergétique en étudiant les formes de sa territorialisation dans la montagne française. Elle s'appuie sur le programme « Une rivière, un territoire » porté par la branche hydroélectricité d'EDF. L'objectif est de fournir des clés de lecture de la recomposition des systèmes énergétiques locaux en utilisant une grille d'analyse multiniveaux des politiques publiques et en développant trois perspectives : une approche historique qui précise – et tempère – le caractère « transitionnel » de cette démarche, une approche géographique qui montre les conflits de spatialités portés par l'implantation des agences locales et une lecture plus stratégique qui explicite les enjeux économiques de la négociation entre les acteurs publics institutionnels et le groupe énergétique.

MOTS CLÉS

Énergie hydroélectrique, développement économique, montagne, innovation territoriale, partenariat public privé

ABSTRACT

This text questions the socio-political conditions of the energy transition by studying the forms of its territorialisation in the French mountains. It is based upon a field research conducted with the help of EDF hydroelectric program "A river, a territory". The goal is to provide keys to understand the restructuring of local energy systems using a tool, the multilevel analysis of public policies, in order to address three main questions. First, a historical approach which specifies what is really "transitional" in this program, second, a geographical approach that shows the conflict of spatiality carried by the implementation of local agencies, and third, a strategic reading of the real economic issues of the negotiation.

KEYWORDS

Hydroelectricity, rural and mountain development, territorial innovation, public private partnership

INTRODUCTION

Parmi les très nombreux travaux scientifiques portant sur les enjeux territoriaux de la transition énergétique, cette communication s'inscrit dans un cadre restreint. D'une part, elle ne s'intéresse pas au déploiement des énergies renouvelables mais aborde la territorialisation de la production d'une source d'énergie ancienne, l'hydroélectricité. D'autre part, elle n'interroge pas la transition énergétique dans les villes mais s'intéresse aux conditions géographiques de l'émergence et de la diffusion des innovations institutionnelles en lien avec la transition énergétique dans le cadre de la montagne française, c'est-à-dire dans un espace plutôt rural. Le projet scientifique est le suivant : proposer

une approche de la reterritorialisation des barrages et montrer comment, autour de ces systèmes sociotechniques en mutation, se joue une nouvelle étape de la production sociopolitique de l'espace montagnard.

Le socle de ce travail repose sur l'analyse critique du programme « Une rivière, un territoire », programme lancé par la branche hydroélectricité d'EDF depuis trois ans, et qui se concrétise par l'implantation progressive d'agences de développement économique « privées » dans ces zones de vallées. Ce contexte permet de construire un dispositif d'observation et de recherche spécifique qui est problématisé comme suit. D'une part, le déploiement du programme s'inscrit pour l'entreprise énergétique dans le cadre d'une « macro-adaptation stratégique » : l'ouverture à la concurrence des concessions hydroélectriques est liée à la libéralisation de l'énergie et à l'évolution des échelles de la régulation, impliquant bien sûr l'Union européenne. D'autre part, ce programme produit des effets territoriaux importants du point de vue local. À cette échelle « micro », et en s'inscrivant dans le sillage de travaux récents (colloque CERMOSEM–PACTE-Territoires, 2013), on relève que la montagne française dessine un « sentier » particulier de la transition énergétique et on souhaite le détailler en utilisant une grille d'analyse institutionnelle « multiniveau ». En suivant le sillage de chercheurs associés à des programmes récents (ANR Thermos), on refuse de considérer cette transition comme relevant d'une convergence implicite des priorités macro et micro et on souhaite privilégier l'analyse des systèmes de délibération locale, observer comment ils occasionnent des processus d'apprentissages collectifs fondés sur des négociations et débouchant sur des compromis toujours provisoires.

C'est pour explorer cette fabrique de compromis qu'il a été choisi de construire un protocole d'observation participante. Afin de répondre à l'esprit interdisciplinaire du CIST et de privilégier la discussion ouverte et argumentée autour de ce thème, il a été choisi d'articuler les compétences d'un géographe, d'un économiste et d'un praticien dans la rédaction et la présentation de la communication.

Le plan est structuré en trois parties. Après une présentation succincte du programme et une recontextualisation juridique du processus (aujourd'hui suspendu) d'ouverture à la concurrence des barrages hydroélectriques dans les massifs français, une première partie développe une approche historique de cette transition et illustre la manière dont la nouvelle dynamique autour de l'énergie hydroélectrique modifie le sociosystème local. Une deuxième partie traite de l'articulation complexe des périmètres d'action liés à ce programme et montre les conflits de spatialités qui en découlent (au sens de Calvert et Simandan, 2010). Une troisième partie montre les limites dans les capacités d'appropriation de cette ressource par les acteurs locaux et discute de la dimension réellement innovante de cette articulation public-privé.

1. EN QUOI OBSERVE-T-ON UNE TRANSITION DANS LES SYSTÈMES ÉNERGÉTIQUES DE MONTAGNE ?

L'étude de cas nous conduit à considérer qu'une nouvelle étape historique s'ouvre dans la vie, déjà longue, des systèmes énergétiques localisés de la montagne française (Varaschin, 2011). On démontre ici qu'à la différence des années d'après-guerre, au cours desquelles la montagne était un territoire aménagé en vue de fournir une ressource indispensable pour la consommation nationale, on vit aujourd'hui une logique de relocalisation des enjeux.

La construction des barrages hydroélectriques et des conduites forcées remonte globalement aux deux premiers tiers du XX^e siècle dans les grandes vallées françaises (Bordes, 2010). L'édification, puis l'exploitation de ces équipements ont conduit les entreprises concernées à prendre progressivement une place majeure dans de nombreux territoires de montagne. Le groupe EDF a modelé un « système productif local » avec un cortège de sous-traitants dans le domaine de la mécanique et de la chaudronnerie des conduites. La présence de ces barrages a donc créé des « territoires énergétiques » en modelant sur le long terme des savoir-faire territorialisés, en influençant les profils de formation technique de la main-d'œuvre locale. C'est au sein de bassins de vie et d'emploi que l'entreprise a recruté ses collaborateurs, parfois sur plusieurs générations, et construit un système productif évolutif, en créant par ailleurs un dense tissu de relations avec le monde institutionnel local.

Dans le nouveau contexte de l'ouverture à la concurrence, l'entreprise ouvre une nouvelle page dans son articulation avec le monde local. Pour ce faire, EDF remobilise un fonds d'intervention et d'appui aux entreprises pour le développement industriel, le SAFIDI, qui avait été créé dans les années 1980 pour accompagner la phase de reconversion de plusieurs bassins industriels et énergétiques. Les nouvelles agences « Une rivière, un territoire » déployées dans les territoires hydroélectriques soutiennent des projets innovants et les font financer par le SAFIDI. Ainsi, l'entreprise a remobilisé, à la fois sur le plan juridique et sur le plan organisationnel, un outil existant. Ce constat montre que la transition énergétique « recycle » ici un dispositif financier (qui reste par ailleurs actif sur des dossiers plus diversifiés).

Enfin, le déploiement de ces nouvelles agences induit une recomposition institutionnelle du système énergétique local dans son ensemble. En effet, si à l'époque de leur construction les barrages ont été pensés au nom de l'intérêt de la Nation, dans le cadre d'une vision régaliennne et unitaire (Hughes, 1983), le nouveau positionnement d'EDF montre que ces infrastructures sont « recontextualisées » et présentées comme des ressources locales. Dans des territoires de montagne qui connaissent bien souvent un affaiblissement économique, social et démographique, les retombées financières issues de la production hydroélectrique focalisent les convoitises. Ici, à la suite de Coutard et Rutherford (2010), on souligne que la ré-émergence des mobilisations politiques locales autour de l'énergie s'articule avec des déterminants politiques et socio-économiques locaux : cette transition énergétique est une manière d'enchaîner un enjeu national dans des contextes territoriaux spécifiques.

2. LA CRÉATION DES AGENCES PRODUIT DES SPATIALITÉS CONCURRENTES

La seconde partie travaille la question des spatialités produites et négociées à l'occasion de cette recomposition du système énergétique local. Si le barrage est un système technique qui a une spatialité propre (c'est un système vertical, organisé comme une retenue, de prises, de conduites forcées, de tunnels), on veut montrer comment la phase de production des agences de développement s'effectue à travers une discussion (ou une négociation) très âpre entre les acteurs autour de sa localisation, de son aire d'influence spatiale, des échelles, des enveloppes, des relations et des distances, et à ce titre renouvelle la production spatiale et politique de ce qu'on appelle l'espace montagnard.

Pour ce faire, on part d'abord du périmètre d'action des agences, qui est à cheval sur trois territorialités concurrentes : celle de la nature, celle des institutions et celle des acteurs économiques. En effet, les agences s'inscrivent dans un périmètre dicté par la géographie physique puisque ce dernier découle de la morphologie des bassins versants. Mais les agences sont matériellement inaugurées dans des chefs-lieux et articulées avec un périmètre institutionnel, celui du département (ou du conseil général). Enfin, les agences interagissent au quotidien avec un « espace » économique composé de grappes d'entreprises industrielles qui se configurent spatialement selon d'autres logiques (clusters, grappes d'entreprises). Ceci illustre la superposition évidemment malaisée de trois spatialités distinctes.

Ensuite, on interroge, à travers cette insertion locale des agences, la figure même du « local ». L'implantation des agences non à Paris mais au cœur des vallées montagnardes permet à l'entreprise de construire, dans les discours et dans les actes, une nouvelle relation avec le territoire. Cette implantation déclenche, du côté des acteurs territoriaux, des réactions contrastées. Souvent positives dans les milieux socio-économiques où elle croise un mouvement de restructuration des organes consulaires. Plus ambigus dans le milieu institutionnel, notamment parce qu'elle est vécue comme une concurrence potentielle dans la relation entre les territoires locaux et l'interlocuteur départemental et comme une fragilisation des instruments d'action des conseils généraux des départements de montagne (en particulier les agences de développement économique des départements, dont la marge d'action est déjà restreinte par le conseil régional).

Enfin, on ne peut ignorer le fait que cette initiative est un instrument supplémentaire de la fabrique des inégalités territoriales et de la mise en concurrence des territoires entre eux. Si le nouveau Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET, qui prend la place de l'ancienne DATAR) suit de près cette initiative d'EDF *via* ses commissariats de massif, le fait que ces agences proposent des instruments de développement à des territoires uniquement dotés d'infrastructures hydroélectriques pose effectivement un problème pour ceux qui n'en sont pas pourvus. Si l'on se place d'un point de vue régalien, à terme, la répartition nationale des agences « Une rivière, un territoire » dessinera un réseau de territoires aidés et sera comme une « nouvelle couche » dans la jungle des zonages de l'aide au développement économique de notre pays. Si l'on se place du côté des entreprises locales, la captation des marchés de maintenance par les entreprises locales favorise une fragmentation spatiale de cette activité économique qui peut être aussi objet de discussions.

Au total, cette partie souligne que les systèmes de production énergétiques de montagne sont géographiquement organisés et qu'une territorialisation spécifique des intérêts énergétiques se négocie actuellement à l'échelle de la moyenne montagne française. Mais que porte-t-elle de réellement innovant du point de vue socio-politique ?

3. L'ENJEU DES TRANSACTIONS POLITIQUES : LA SÉCURISATION DU POTENTIEL ÉCONOMIQUE LOCAL

La troisième partie travaille la question de la production du politique à partir des négociations menées lors de l'implantation des agences. Les comités de préfiguration des agences, puis les comités d'orientation territoriale (COT) qui régulent les agences une fois créées, donnent l'occasion d'étudier d'intenses interactions entre de multiples niveaux de

gouvernement et de nombreuses forces sociales et économiques. Que retenir des débats menés dans ces instances ? Ces derniers dessinent-ils une véritable innovation dans la production de compromis locaux ?

Il convient d'être prudent, puisque les agences étudiées sont en cours de déploiement territorial. Cependant, on peut déjà souligner que cette réorganisation en cours du système hydroélectrique illustre une sorte de phase « pré-institutionnelle » et se caractérise plus par des « tâtonnements » (c'est-à-dire des combinaisons instables de pouvoirs et d'intérêts) que par des régimes stables de coopération, des coalitions claires, des alliances durables.

Le premier constat s'observe au niveau local. Au face-à-face entre le concessionnaire et l'État se substitue un jeu plus ouvert. L'État est amené à juger si les territoires locaux sont correctement associés aux bénéfices potentiels de la future concession. Les responsables institutionnels tentent de leur côté de mesurer les effets du changement profond d'équilibre qui adviendrait si EDF, présent depuis des décennies dans le paysage économique local, était remplacé par une autre entreprise. Dans le moment de co-construction préalable à l'ouverture de chaque agence, chaque acteur institutionnel et économique redéfinit un positionnement et se construit un argumentaire.

L'essentiel des questions débattues au sein de ce moment de co-construction porte sur une nouvelle répartition des compétences, puisque la future agence est à la recherche d'une sorte de « plage fonctionnelle » dans le paysage institutionnel local. Mais les discussions relatives à l'articulation technique des compétences entre ces nouveaux « développeurs de territoires » issus du privé et les techniciens des services de développement économique des collectivités ne peuvent être totalement dissociées d'une lutte proprement politique, liée à une superposition de compétences. L'agence se surajoute à un paysage institutionnel chargé plutôt qu'elle ne comble un vide de l'action territoriale. Au sein du processus de co-construction s'expriment donc des oppositions, des résistances plus ou moins explicites. L'émergence des agences « Une rivière, un territoire » bouscule en particulier trois types d'institutions qui vivent des moments d'incertitude et de crise : les organismes consulaires, les départements et les petites intercommunalités (communautés de commune). Et, au fond, si la discussion paraît ouverte, les marges de manœuvre des structures locales sont finalement faibles.

Enfin, notre recherche aboutit à un résultat qui corrobore les réflexions d'autres spécialistes de l'aménagement des réseaux énergétiques. Comme l'écrivent Coutard et Rutherford : « Il y a autre chose que de l'énergie dans les enjeux énergétiques formulés à l'échelle locale ». À leur suite, on repère que ce qui se joue dans les réunions de l'agence EDF ne porte pas sur l'énergie mais concerne fondamentalement l'industrie et sa place dans l'espace local. Les négociations visent à accorder les acteurs publics et privés pour (re)construire un « encastrement » des entreprises industrielles (les chaînes de sous-traitants dans la chaudronnerie industrielle et, de fil en aiguille, tout l'écosystème productif) à l'échelle locale. Ainsi, on discute moins de la valorisation d'une ressource énergétique que de la consolidation et de la création de ressources industrielles, pour lesquelles EDF apparaît comme un facteur de « sécurisation » (garantie de chantiers de sous-traitance, de maintien et de création d'emploi). On voit ici que l'agence n'est pas un outil de coordination de la gouvernance énergétique mais un objet hybride entre énergie et développement économique local.

CONCLUSION

Cette communication permet de réfléchir à certains aspects de la transition énergétique dans les zones non métropolisées, et à la manière dont celle-ci recombine les biens écologiques (l'eau des vallées de montagne), les infrastructures productives (les équipements hydroélectriques, leur environnement industriel) et les organisations territoriales. L'expérience menée en partenariat avec EDF a permis de conforter l'idée que la transition énergétique doit aussi se lire comme une étape singulière dans une évolution historique au cours de laquelle la restructuration du tissu institutionnel et le repositionnement des entreprises interagissent pour inventer de nouveaux outils d'action sur la proximité.

Le travail débouche sur trois grands résultats. Premièrement, EDF redéfinit un système d'action des régimes énergétiques montagnards à partir d'une réévaluation des dimensions technique, économique, financière et sociospatiale de ces systèmes. L'entreprise remobilise des infrastructures et des systèmes d'action hérités pour écrire une nouvelle page dans son dialogue avec une série de « petits mondes » localisés. Deuxièmement, ce travail montre que l'initiative étudiée s'inscrit pleinement dans une réflexion interdisciplinaire sur le territoire. En effet, la définition de la territorialisation de l'agence « Une rivière, un territoire » pose des problèmes de concurrence entre des formes de territorialité et des enveloppes divergentes et interroge donc la production des spatialités dans la montagne française. Troisièmement, cet article montre que l'institutionnalisation de la question énergétique s'inscrit dans un processus en cours qui relève d'ajustements et débouche sur des compromis dépendants de contextes locaux. Les recompositions d'acteurs visent une pluralité d'objectifs et l'infrastructure énergétique est, dans ce processus, autant un moyen qu'une fin.

RÉFÉRENCES

- Bordes J.-L., 2010, « Les barrages en France du XVIII^e à la fin du XX^e siècle : Histoire, évolution technique et transmission du savoir », *Pour mémoire*, hiver, n° 9, pp. 70-120.
- Calvert K., Simandan D., 2010, "Energy, space, and society: a reassessment of the changing landscape of energy production, distribution, and use", *Journal of Economics and Business Research*, 16, pp. 13-37.
- CERMOSEM – PACTE-territoires, ARC Énergies Rhône-Alpes, 2013, « Transitions énergétiques dans les territoires ruraux », Rencontres Universités et Territoires, 4-5 décembre 2013.
- Coutard O., Rutherford J., 2010, "Energy transition and city-region planning: understanding the spatial politics of systemic change", *Technology Analysis and Strategic Management*, 22(6), pp. 711-72.
- Coutard O., Rutherford J., 2010, "The Rise of the post-networked cities in Europe? Recombining infrastructural, ecological and urban transformations in low carbon transitions", in Harriet A., Bulkeley V., Castan-Broto M., Hodson S. M. (dir.), *Cities and Low Carbon Transitions*, 1, Routledge, pp. 107-125.
- Heidenreich M., Koschatzky, 2011, "Regional innovation governance", in Cooke P. (ed.), *Handbook of regional innovation and growth*, Edward Elgar, pp. 534-546.
- Hughes T., 1983, *Networks of power: electrification in Western society, 1880-1930*, The Johns Hopkins University Press.
- Labex ITEM, 2014, « Innovation et territoires de montagne, dynamiques sociales et spatiales », Université d'hiver internationale, 29-31 janvier 2014.
- Maganda C., Petit O., 2011, "Environmental and natural resources governance. Rethinking public-private relationships", *Regions & Cohesion*, vol. 1, issue 3, pp. 1-6.
- Rutherford J., Coutard O., 2014, "Urban energy transitions: places, processes and politics of socio-technical change", *Urban studies*, special issue.
- Steiner M., 2011, "Regional knowledge networks", in Cooke P. (ed.), *Handbook of regional innovation and*

growth, Edward Elgar, pp. 222-233.

Hodson M., Marvin S., 2012, *World Cities and Climate Change: producing urban ecological security*, Maidenhead, Open University Press, collection "Issues in society", XIX.

Varaschin D., 2011, *Tignes, la naissance d'un géant*, Fondation FACIM.

LES AUTEURS

Nacima Baron

Université Paris Est
nbaron@univ-mlv.fr

Claude Crampes

Toulouse School of Economics
claudc.crampes@tse-fr.eu

Xavier Ursat

Direction de la Production industrielle hydroélectrique
ursat@edf.fr